ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗΣ

Επιμορφωτικό Πρόγραμμα:

«Σχεδιασμός και εφαρμογή δράσεων πολιτικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο»

«Άμεση και προσωρινή στέγαση μετά από καταστροφή»

Μ.Δανδουλάκη

Πολιτικός μηχανικός, Δρ.Πολεοδομίας και Χωροταξίας

Περιεχόμενα της παρουσίασης

- Γενικά ζητήματα σχετικά με τις διαδικασίες στέγασης σε περίπτωση καταστροφής
- Διεθνής εμπειρία και μαθήματα αναφορικά με την άμεση και προσωρινή στέγαση
- Άμεση και προσωρινή στέγαση μετά από καταστροφές στην Ελλάδα: Πολιτικές και πρακτικές, υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο και αρμόδιοι φορείς
- Η εμπειρία από τις διαδικασίες μεταβατικής στέγασης μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας του 1986

Εισαγωγή:
Διαδικασίες στέγασης σε περίπτωση καταστροφής

Ο όρος «**μεταβατική στέγαση**» αναφέρεται σε όλο των φάσμα των δυνατοτήτων στέγασης του πληθυσμού μετά από καταστροφή (όπως ενοικιαζόμενη στέγη, φιλοξενία από ανάδοχες οικογένειες, καταυλισμοί και προσωρινοί οικισμοί

Η μεταβατική στέγαση είναι ένα σύνθετο ζήτημα που **εκτυλίσσεται σε βάθος χρόνου.**

Οι προσεγγίσεις και οι διαδικασίες μεταβατικής στέγασης που θα προκριθούν ποικίλουν. Εξαρτώνται από ένα σύνολο παραγόντων, όπως:

- το **είδος του κινδύνου** ή της καταστροφής ,
- η **υφιστάμενη κατάσταση στην αγορά γης και στέγης** στην περιοχή,
- το πλαίσιο και τις **κατευθύνσεις για την αποκατάσταση / ανασυγκρότηση**

Φάσεις στέγασης μετά από καταστροφή

Άμεση στέγαση των πληγέντων σε μερικές ώρες έως και σε λίγες μέρες, αφού εγκαταλείψουν τη μόνιμη στέγη τους. Θεωρείται ότι διαρκεί ένα σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, μερικών ημερών έως μερικών εβδομάδων, ανάλογα με τις καιρικές και άλλες συνθήκες.

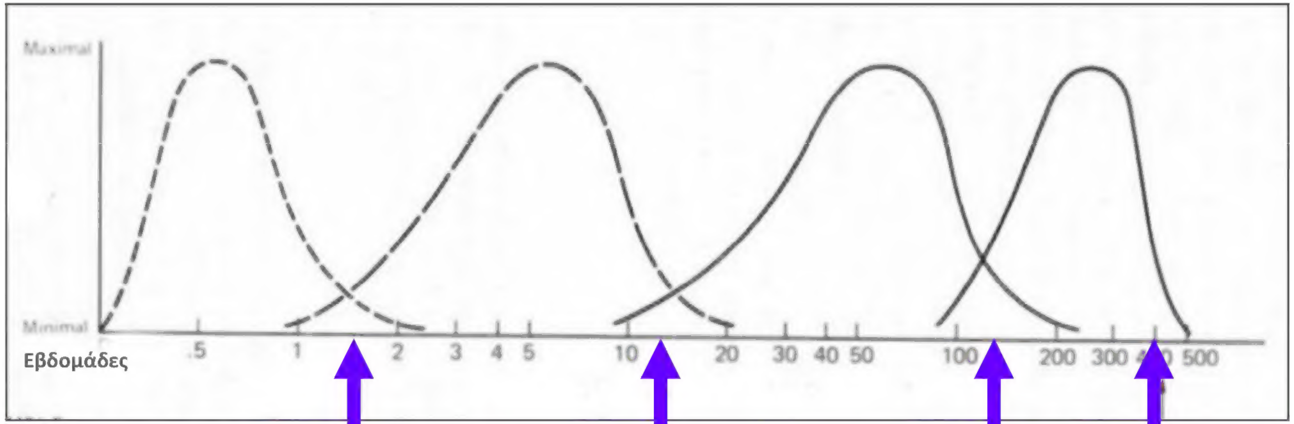
Προσωρινή στέγαση μέχρι την αποκατάσταση του μόνιμου κτιριακού αποθέματος και την επιστροφή του πληθυσμού σε αυτό. Χρησιμοποιούνται διάφοροι τρόποι στέγασης, όπως προκατασκευασμένοι οικίσκοι, μεταφερόμενοι οικίσκοι («κοντέινερ»), επιδότηση ενοικίου ή συγκατοίκησης, τροχόσπιτα, ξενοδοχεία. Διαρκεί μερικούς μήνες έως λίγα χρόνια.

Οριστική στέγαση του πληθυσμού μετά την αποκατάσταση του κτιριακού αποθέματος, δηλαδή την ανακατασκευή, επισκευή ή ενίσχυση των κτιρίων που είχαν καταστεί ακατάλληλα για χρήση.

Η στέγαση σε σχέση με τη διάρκεια και αλληλουχία των φάσεων μιας καταστροφής

ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΕΚΤΑΚΤΗΣ ΑΝΑΓΚΗΣ	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ		ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

ΚΤΙΡ. ΑΠΟΘΕΜΑ	Καταστρεμμένο	Προσωρινές επεμβάσεις	Αποκαταστημένο	Βελτιώσεις/Νέα έργα
ΚΑΝΟΝΙΚΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ	Διακόπηκαν ή άλλαξαν	Επαναλειτουργούν	Επανήλθαν στο προ καταστροφής επίπεδο	Βελτιώθηκαν



Ολοκλήρωση
- έρευνας και διάσωσης
- παροχής σκηνών
- τροφοδοσίας πληθυσμού
- διάνοιξη βασικών αξόνων από τα ερείπια

Αποκατάσταση λειτουργίας δικτύων

Επιστροφή πληθυσμού που είχε φύγει από την περιοχή

Απομάκρυνση ερειπίων

Απόθεμα και δραστηριότητες στο προ της καταστροφής επίπεδο

Ολοκλήρωση μεγάλων έργων υποδομής

Άμεση στέγαση πληγέντων: Βασική επιλογή

Δημιουργία οργανωμένων χώρων άμεσης (επείγουσας) στέγασης	*Πλεονεκτήματα* Διευκολύνει την παροχή υπηρεσιών και εξυπηρετήσεων στους τόπους έκτακτης διαμονής του πληθυσμού (όπως ιατρικές υπηρεσίες, ψυχοκοινωνική υποστήριξη, διανομή ειδών πρώτης ανάγκης, πληροφόρηση, αναψυχή, φύλαξη παιδιών). Επιτρέπει την παρακολούθηση και τον καλύτερο έλεγχο της κατάστασης από άποψη ασφάλειας και υγιεινής. Αποφεύγεται η αυθαίρετη κατάληψη για ατομική άμεση στέγαση, χώρων που χρειάζονται για την αντιμετώπιση της έκτακτης κατάστασης (πλατειών, προαυλίων σχολείων κλπ.). *Μειονεκτήματα* Προϋποθέτει την εξεύρεση και διαμόρφωση κατάλληλων ανοιχτών ή κλειστών χώρων. Μπορεί να καθυστερήσει εάν δεν υπάρχει προηγούμενος σχεδιασμός και εμπειρία. Έχει μεγαλύτερες απαιτήσεις διαχείρισης, διοίκησης και διοικητικής μέριμνας. Δημιουργεί μεγαλύτερες προσδοκίες στους πληγέντες και υποχρέωση λογοδοσίας των φορέων που έχουν την ευθύνη των οργανωμένων χώρων.
Υποστήριξη ατομικών λύσεων επείγουσας στέγασης σε έκτακτα καταλύματα	*Πλεονεκτήματα* Συνιστά μια άμεση και σχετικά εύκολη λύση στο πρόβλημα της επείγουσας στέγασης. Κατά κανόνα οι πληγέντες επιλέγουν να στεγαστούν έκτακτα πολύ κοντά στην μόνιμη κατοικία τους. Αυτό παρέχει κάποιες δυνατότητες, όπως: να έχουν πρόσβαση έκτακτα και με ίδια ευθύνη οι πληγέντες στη μόνιμη κατοικία τους, να συντηρούνται κατά την έκτακτη περίοδο προϋπάρχουσες σχέσεις γειτονίας, δεν μεταβάλει τις χρονοαποστάσεις εργασίας – κατοικίας, επιτρέπει καλύτερη φύλαξη της μόνιμης κατοικίας από τους ενοίκους. *Μειονεκτήματα* Η αυθαίρετη διασπορά έκτακτων καταλυμάτων δημιουργεί σοβαρά προβλήματα υγιεινής και ασφάλειας. Η αυθαίρετη χωροθέτηση των καταλυμάτων δεν λαμβάνει υπόψη κριτήρια ασφάλειας (π.χ. σκηνές τοποθετούνται κοντά σε βλαμμένα σεισμόπληκτα κτίρια). Τα έκτακτα καταλύματα συχνά τοποθετούνται σε θέσεις που εμποδίζουν ή δυσχεραίνουν την διαχείριση έκτακτης ανάγκης, όπως στον περιβάλλοντα χώρο δημοσίων κτιρίων. Η διασπορά των έκτακτων καταλυμάτων καθιστά εξαιρετικά δύσκολη την παροχή υπηρεσιών και εξυπηρετήσεων, την τροφοδοσία και διοικητική μέριμνα, την παρακολούθηση της κατάστασης και την επισήμανση έκτακτων αναγκών του νοικοκυριού.

Ανεύρεση χώρων έκτακτης στέγασης – Χωροθέτηση καταυλισμών

- λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες στέγασης ανά γειτονιά
- περίπου 30m^2 στεγασμένου ή υπαίθριου χώρου ανά άτομο
- Προκαταστροφική χαρτογράφηση των διαθέσιμων χώρων και σχεδιασμός της μετακαταστροφικής χρήσης τους

Κόμπε (Ιαπωνία), 1994 [Πηγή:ΟΑΣΠ]

Γρεβενά, 1995 [Πηγή:ΟΑΣΠ]

Σχεδιασμός και δημιουργία του χώρου έκτακτης στέγασης

- Ο καταυλισμός έκτακτης στέγασης δεν είναι απλώς ένα άθροισμα οικογενειακών καταλυμάτων. **Λειτουργεί ως μικρός οικισμός.** Επομένως:
- Η **διάταξη των καταλυμάτων** σχεδιάζεται ανάλογα.
- Χρειάζονται **ανάλογες χρήσεις και εξυπηρετήσεις** (όπως κέντρο διοίκησης και πληροφόρησης, ιατρείο, ψυχοκοινωνική υποστήριξη, φύλαξη παιδιών, τουαλέτες και εγκαταστάσεις προσωπικής υγιεινής, αποθήκες για φύλαξη αντικειμένων κλπ.).
- Αντιμετωπίζονται οι **ανάγκες πρόσβασης** προς τον καταυλισμό και μέσα σε αυτόν.
- Να επιδιώκεται η **ενεργή συμμετοχή των πληγέντων** στην οργάνωση του νέου τρόπου ζωής τους.

Υδροδότηση-Τροφοδοσία -Διανομή ειδών πρώτης ανάγκης

Από τις πρώτες ώρες μετά την καταστροφή, **παροχή νερού και τροφής.**

Ημερήσιες ανάγκες σε νερό για πόση και παρασκευή φαγητού **5lt ανά άτομο** στην πρώτη φάση.

Αυξάνονται σε **15-20lt ανά άτομο**, συνυπολογίζοντας τις **ανάγκες για ατομική καθαριότητα**.

Οι θερμιδικές ανάγκες κατ’ άτομο εκτιμώνται σε 2.100 kcal ημερησίως. Πρέπει να υπάρχει **πρόβλεψη για ενδεχόμενες ειδικές διατροφικές ανάγκες.**

Η **διανομή ειδών πρώτης ανάγκης**, ανάλογα με τις συνθήκες, ξεκινά από τις πρώτες ώρες μετά την καταστροφή. Ενδεικτικά: κουβέρτες, είδη προσωπικής υγιεινής, ρουχισμός, είδη απαραίτητα για νήπια, φακοί, σκούπες

Διοίκηση και διαχείριση του χώρου

- Ο **συντονισμός των διάφορων φορέων και ατόμων** που εμπλέκονται στην επείγουσα στέγαση πληγέντων, καθώς και η **επιστασία και συντήρηση του χώρου** έκτακτης στέγασης, αποτελεί κρίσιμο και απαιτητικό έργο. Πρέπει να αναλαμβάνεται από άτομα με σχετική εμπειρία.
- Απαιτείται **καταγραφή** των **δραστηριοτήτων** παροχής βοήθειας που εκτυλίσσονται στο χώρο έκτακτης στέγασης, του **εξοπλισμού και των προμηθειών**, στοιχείων των νοικοκυριών που στεγάζονται και να συντάσσονται σχετικές **εκθέσεις για ενημέρωση των Συντονιστικών Οργάνων.**
- **Ευρύ φάσμα αναγκών και προβλημάτων** ανακύπτουν και πρέπει να επισημανθούν έγκαιρα και να αντιμετωπιστούν. Ενδεικτικά: προβλήματα ασφάλειας, επιθετική συμπεριφορά ατόμων και ομάδων, αποθήκευση προσωπικών αντικειμένων των νοικοκυριών, φημολογίες, προβλήματα λόγω κακών καιρικών συνθηκών.

Κλείσιμο του χώρου έκτακτης στέγασης και απομάκρυνση των έκτακτων καταλυμάτων

Ο **σχεδιασμός για το κλείσιμο του χώρου** πρέπει να γίνεται **έγκαιρα**, καθώς τα νοικοκυριά σταδιακά τον εγκαταλείπουν.

Απογραφή εξοπλισμού και υλικών. Σύνταξη έκθεσης στην οποία να αποτυπώνεται η **εμπειρία από τη λειτουργία του χώρου.**

Η **απομάκρυνση εξοπλισμού, υλικών και** των **έκτακτων καταλυμάτων** προκειμένου να **αποθηκευτούν για μελλοντική χρήση**, πρέπει να γίνεται **οργανωμένα.**

Η **αποκατάσταση του χώρου** μετά την απομάκρυνση των έκτακτων καταλυμάτων πρέπει να γίνεται **με σεβασμό** στις ανάγκες των κατοίκων που ζουν κοντά σε αυτόν και με **περιβαλλοντική ευαισθησία.**

Προσωρινή στέγαση: Διεθνής εμπειρία

Οι προσωρινές λύσεις πρέπει να αποφεύγονται κατά το δυνατόν. Προτεραιότητα αποτελεί η ταχεία αποκατάσταση της μόνιμης στέγης.

Το καθεστώς ιδιοκτησίας γης να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη. Καθοριστική η απόκτηση γης και η επίλυση προβλημάτων που σχετίζονται με την ιδιοκτησία της γης. Να προϋπάρχει το θεσμικό πλαίσιο που διευκολύνει την απόκτηση γης σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης.

Κρίσιμη είναι η διαχειριστική επάρκεια του μηχανισμού στεγαστικής αποκατάστασης. Απαιτείται ενίσχυση των αρμόδιων φορέων και υπηρεσιών προκειμένου να μπορέσουν να ανταπεξέλθουν.

Οι **τεχνολογικές επιλογές επηρεάζουν την επιτυχία του εγχειρήματος προσωρινής στέγασης.** Να αποφεύγονται πολύπλοκες ή πολιτισμικά ξένες τεχνολογικές λύσεις και η παραγωγή μονάδων που δύσκολα συντηρούνται ή παραγονται πάλι αργότερα.

Να προτείνονται **εναλλακτικοί τρόποι κατασκευής, δόμησης και διάθεσης μονάδων κατοικίας**, αν τα οικοδομικά υλικά στην πληγείσα περιοχή είναι δυσεύρετα.

Αποφάσεις για την προσωρινή στέγαση και το μέλλον της πληγείσας πόλης

Αποφάσεις και ενέργειες αναφορικά με τη μεταβατική στέγαση που προωθούνται συνήθως υπό πίεση και χωρίς τεχνική - επιστημονική υποστήριξη κατά την έκτακτη μετακαταστροφική φάση, επηρεάζουν μακροπρόθεσμα τη δομή και εξέλιξη της πληγείσας πόλης και περιοχής.

Διαδικασίες μεταβατικής στέγασης στην Ελλάδα

Έχει καθιερωθεί στέγαση σε **τρεις διαδοχικές φάσεις**:

Επείγουσα (άμεση) στέγαση.

Καταλύματα που παρέχονται στον πληθυσμό σε μερικές ώρες έως και σε λίγες μέρες, αφού εγκαταλείψει τη μόνιμη στέγη του. Χρησιμοποιούνται -ενδεικτικά- σκηνές (μεμονωμένες ή σε καταυλισμούς), κατασκηνώσεις, πλοία, τροχοβίλες, ξενοδοχεία, κατασκηνώσεις, κλειστοί χώροι όπως σχολεία, γυμναστήρια κλπ. Διαρκεί **μερικές ημερές έως μερικές εβδομάδες**, ανάλογα με τις καιρικές και άλλες συνθήκες.

Προσωρινή στέγαση

Προσωρινή στέγαση μέχρι την αποκατάσταση του μόνιμου κτιριακού αποθέματος και την επιστροφή του πληθυσμού σε αυτό. Χρησιμοποιούνται κατά κανόνα, μεταφερόμενοι οικίσκοι («κοντέινερ»), προκατασκευασμένοι οικίσκοι,επιδότηση ενοικίου ή συγκατοίκησης, τροχόσπιτα, ξενοδοχεία. Διαρκεί **μερικούς μήνες έως λίγα χρόνια**.

Μόνιμη στέγαση

Στέγαση του πληθυσμού, ιδιοκτητών και ενοικιαστών, σε κτίρια που είχαν υποστεί βλάβες και επισκευάστηκαν ή ανακατασκευάστηκαν, καθώς και σε νέα κτίρια εντός ή και εκτός της πληγείσας περιοχής.

Υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο και αρμόδιοι φορείς

Η αποκατάσταση σεισμοπλήκτων βασίζεται στο **Ν.867/1979**.

Για την **αποκατάσταση κτιρίων** αρμόδια η **ΥΑΣ** (Υπηρεσία Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων) στο Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

Η **ΥΑΣ** είναι αρμόδια για την **προσωρινή στέγαση.**

Προμήθεια και διαχείριση των μονάδων προσωρινής στέγασης («κοντέινερ»), μεταφορά και εγκατάσταση των μονάδων, εκπόνηση σχεδίων γενικής διάταξης προσωρινών οικισμών και σε κάποιες περιπτώσεις κατασκευή έργων υποδομής στους οικισμούς. Μεριμνά για τις διαδικασίες επιδότησης ενοικίου ή συγκατοίκησης.

Ο **Δήμος** αναλαμβάνει την εξεύρεση χώρων για εγκατάσταση οικίσκων και τη χωροθέτηση των προσωρινών οικισμών. Φροντίζει για τη διανομή των οικίσκων στους δικαιούχους. Μεριμνά κατά κανόνα για εξυπηρετήσεις και υπηρεσίες στους οικισμούς, όπως κάδοι απορριμμάτων και αποκομιδή των απορριμμάτων κλπ. Παρακολουθεί την κατάσταση στους οικισμούς και παρεμβαίνει για την επίλυση τυχόν προβλημάτων.

Μεταβατική στέγαση πληγέντων μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας του 1986

Άμεση στέγαση σεισμοπλήκτων: πλοία, σκηνές και ιδιωτικά μέσα των κατοίκων (τροχόσπιτα, φορτηγάκια κλπ.).

- Σε πλοία («Μαριάννα», «Πάρος», «Κως» και «Άρτα»), στεγάστηκαν τις πρώτες εβδομάδες γύρω στις 400 οικογένειες με ειδικά προβλήματα (πολύτεκνοι, έγκυοι και λεχώνες, άτομα με ειδικές ανάγκες) που επελέγησαν από το Δήμο Καλαμάτας.
- Στο κρουαζιερόπλοιο «Μαριάννα» στεγάστηκαν για δύο χρόνια γύρω στα 1.000 άτομα.
- Διανεμήθηκαν άμεσα περίπου 9.000 σκηνές.
- Μετά την πρώτη εβδομάδα και μετά από πρόταση του Δήμου και του Υπ. Πρόνοιας αποφασίστηκε να δημιουργηθούν οργανωμένοι καταυλισμοί.

Μεταβατική στέγαση πληγέντων μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας του 1986

Προσωρινή στέγαση επιχειρήσεων και δημόσιων και κοινωφελών χρήσεων (δημοσίων υπηρεσιών, σχολείων, εκκλησιών, καταστημάτων τραπεζών, εμπορικών καταστημάτων κλπ.

Μεταβατική στέγαση υπηρεσιών μπροστά από το Διοικητήριο

[Πηγή:ΟΑΣΠ]

Μεταβατική στέγαση πληγέντων μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας του 1986

Προσωρινή στέγαση σεισμόπληκτων οικογενειών

Δικαιούχα προσωρινού καταλύματος τα νοικοκυριά που οι μόνιμες κατοικίες τους είχαν τουλάχιστον σοβαρές βλάβες → 3.220 αιτήσεις για παραχώρηση οικίσκου.

Μεταφέρθηκαν στην περιοχή 3.220 μονάδες 18 τύπων.

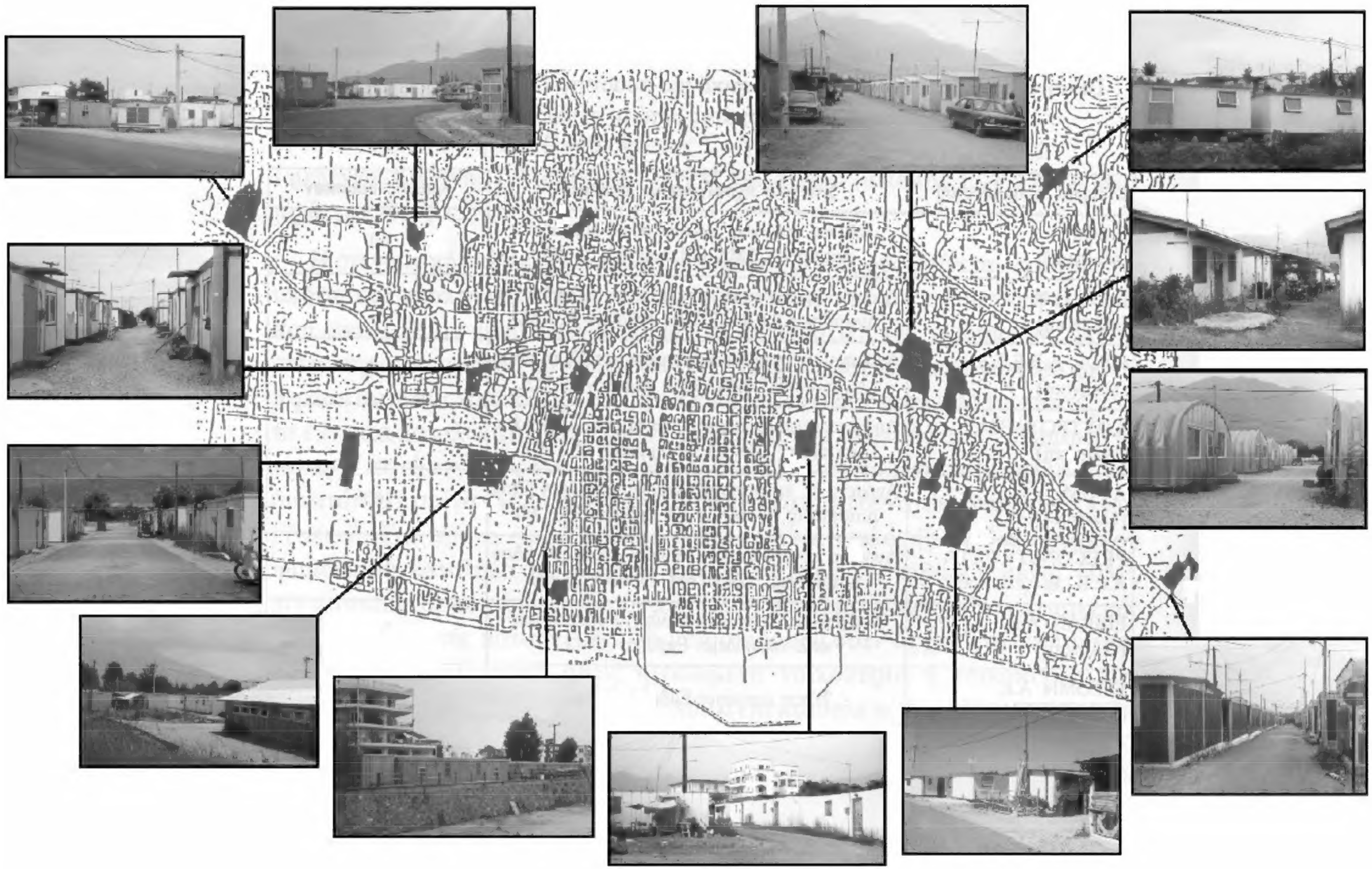
Στην πόλη της Καλαμάτας εγκαταστάθηκαν 2.550 προσωρινές μονάδες κατοικίας σε 22 οικισμούς (4 κατά μήκος δρόμων και οι υπόλοιποι σε ιδιωτική γη).

Οι προσωρινοί οικισμοί εγκαταστάθηκαν σε περιοχές προς πολεοδόμηση σύμφωνα με το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Καλαμάτας.

Στεγάστηκαν συνολικά 2.735 νοικοκυριά.

Στάδια προσωρινής στέγασης μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας το 1986

Στάδια του προγράμματος	Κεντρική διοίκηση	Τοπικοί φορείς	Άλλο
Λήψη της απόφασης για μεταβατική στέγαση	Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε	Δήμος	
Προμήθεια οικίσκων	Υ.Α.Σ.		
Εξεύρεση χώρων εγκατάστασης προσ. οικισμών		Δήμος	
Σχεδιασμός γενικής διάταξης οικισμών	Υ.Α.Σ.		
Κατασκευή έργων υποδομής οικισμών	Μ.Ο.Μ.Α.	Δ.Ε.Υ.Α.Κ.	Ιδιωτ. εταιρίες
Μεταφορά, συναρμολόγηση ή εγκατάσταση οικίσκων			Προμηθ.
Διανομή στους δικαιούχους		Δήμος	
Βελτίωση υποδομών και εξυπηρετήσεων		Δ.Ε.Υ.Α.Κ.	Ιδιωτ. Εταιρίες
Συντήρηση οικίσκων		Δήμος	Ένοικοι
Έλεγχος λειτουργίας οικισμών		Δήμος	
Επιδότηση ενοικίου-Μέριμνα για εκκένωση οικισμών	Υ.Α.Σ.	Δήμος	
Κατάρτιση προγράμματος διάλυσης οικισμών	Υ.Α.Σ.	Δήμος	
Επισκευή οικίσκων	Σ.Υ.Κ.Ε.Α.	Δήμος	Ιδιωτ. Εταιρίες
Αποσυνάρμολόγηση και μεταφορά οικίσκων	Σ.Υ.Κ.Ε.Α.	Δήμος	Ιδιωτ. Εταιρίες
Αποθήκευση οικίσκων	Υ.Α.Σ.		
Πρόγραμμα σύμπτυξης των προσωρινών οικισμών		Δήμος	
Αποκατάσταση χώρων-Επιστροφή στους ιδιοκτήτες	Υ.Α.Σ.	Δήμος	



Χωροθέτηση προσωρινών οικισμών μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας (1986)
[Πηγή:Μ.Δανδουλάκη, 2008]

Προσωρινή στέγαση σεισμόπληκτων οικογενειών μετά τους σεισμούς της Καλαμάτας του 1986

Η απομάκρυνση και η **επανάχρηση των οικίσκων** ξεκίνησε σχετικά νωρίς, περίπου **2 χρόνια μετά** το σεισμό.

Χρειάστηκε **αγωνιώδης και πολύχρονη προσπάθεια από το Δήμο Καλαμάτας**, αλλά και συμβολή της ΥΑΣ, **για οριστική απομάκρυνση** των προσωρινών οικισμών.

Ελήφθησαν μια σειρά μέτρων, όπως η **θέσπιση επιδότησης ενοικίου**, η άμεση απομάκρυνση των κενών οικίσκων μετά την παράδοσή τους από τους ενοίκους, καθώς και ένα **πρόγραμμα σταδιακής σύμπτυξης** των οικισμών.

Ο τελευταίος προσωρινός οικισμός απομακρύνθηκε περίπου 10 χρόνια μετά την καταστροφή.